



Università degli Studi di Udine

Piano triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza 2018 - 20

Ai sensi dell'art. 1 comma 5 lett. a) della legge 6 novembre 2012, n. 190

Proposto dal Responsabile della prevenzione della corruzione in data 19 gennaio 2018
Parere del Senato accademico formulato con deliberazione del 23 gennaio 2018
Approvato con deliberazione del Consiglio di Amministrazione in data 26 gennaio 2018

Sommario

Premessa	2
Il Piano triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza	3
Il contesto esterno	4
Il contesto interno	5
Gli Organi di governo.....	6
L'organizzazione.....	7
I soggetti coinvolti nella prevenzione della corruzione e nella trasparenza.....	9
Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT)	9
Gli organi di indirizzo e di valutazione.....	11
I Responsabili delle strutture	11
Ufficio procedimenti disciplinari	12
Il Responsabile dell'inserimento e dell'aggiornamento annuale degli elementi identificativi della stazione appaltante (RASA)	12
Commissione di garanzia.....	13
Tutti i dipendenti	13
Collaboratori a qualsiasi titolo dell'amministrazione	14
Sulla gestione del rischio	14
Il PNA 2017: focus sulle istituzioni universitarie	14
Obiettivi strategici	17
Obiettivi generali.....	19
Piano delle misure di prevenzione.....	26
Considerazioni finali.....	27

Premessa

L'introduzione della legge c.d. "anticorruzione" (**legge 6 novembre 2012, n. 190 c.d. "Legge Severino"**) ha portato all'adozione di una più marcata e specifica attenzione nei confronti di alcuni fenomeni che il legislatore definisce a rischio di corruzione. A partire dalla legge 190 cit., il panorama normativo riguardante la prevenzione della corruzione e la trasparenza si è progressivamente stratificato *attraverso provvedimenti successivi frutto, più che di scelte meditate, di specifiche "emergenze" cui il legislatore ha risposto affidando nuovi compiti all'Autorità Nazionale Anticorruzione, che di questo sistema è diventato sostanzialmente il fulcro*¹. L'impianto del sistema è così contenuto in una serie di importanti provvedimenti di legge, attraverso i quali *si amplia il campo di intervento prima circoscritto a sanzionare specifiche condotte individuali ed ora, invece, rivolto a questioni preliminari, aspetti organizzativi, regolazione e procedimentalizzazione di specifiche attività, e così via*². Il corpus normativo comprende oggi i seguenti testi:

- il **Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33**, "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni";
- il **Decreto Legislativo 8 aprile 2013, n. 39**, "Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190";
- il **Decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62**, "Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165";
- il **decreto legge n. 90 del 2014**, il decreto che avvia le "riforme Madia", il quale ha disposto l'abolizione dell'Autorità per i contratti pubblici (Avcp), trasferendo le relative funzioni e personale all'Autorità Nazionale Anticorruzione, che viene nello stesso tempo riformata e posta più chiaramente a capo delle funzioni relative alla trasparenza e all'anticorruzione
- il **Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50**, «Codice dei contratti pubblici»
- il **Decreto Legislativo 8 giugno 2016, n. 97**, "Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni";
- il **Decreto Legislativo 19 agosto 2016, n. 175** «Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica»;
- la **Legge 30 novembre 2017, n. 179** "Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato".

Si inseriscono in questo contesto temporale i provvedimenti dell'**A.N.A.C.** – l'Autorità Nazionale Anticorruzione istituita con il decreto legge n.90/2014 convertito in legge n.114/2014 – ed in particolare il **Piano nazionale anticorruzione (PNA)**, di validità triennale, sottoposto ad aggiornamenti annuali, che contiene elementi essenziali del complessivo disegno di prevenzione. Definito "Atto generale di indirizzo rivolto a tutte le amministrazioni e ai soggetti di diritto privato in controllo pubblico" il PNA "contiene indicazioni che impegnano le amministrazioni allo svolgimento di attività di analisi della realtà amministrativa e organizzativa nella quale si svolgono le attività di esercizio di funzioni pubbliche e di attività di pubblico interesse esposte a rischi di corruzione e all'adozione di concrete misure di prevenzione della corruzione"³.

¹ R. CANTONE *Il sistema della prevenzione della corruzione in Italia*, Intervento al Dipartimento di Scienze Politiche - Università degli Studi di Perugia per l'inaugurazione dell'Anno Accademico 2017-2018, mercoledì 21 novembre 2017

² R. CANTONE, *cit.*

³ ANAC, delibera n. 831 del 3 agosto 2016, pag. 1



Questo complesso sviluppo normativo *non si introduce affatto in una nuova nozione di corruzione, concetto il cui significato resta saldamente ancorato alla definizione penalistica di scambio fra atti e/o funzione con una utilità, ma si modifica l'approccio, perché si amplia il campo di intervento prima circoscritto a sanzionare specifiche condotte individuali ed ora, invece, rivolto a questioni preliminari, aspetti organizzativi, regolazione e procedimentalizzazione di specifiche attività, e così via. Questo "ampliamento" è quindi soltanto il frutto della **diversa logica della prevenzione rispetto alla repressione**: un mutamento di prospettiva per cui diventano rilevanti situazioni nelle quali il rischio è meramente potenziale, il conflitto di interessi "apparente", ma in presenza delle quali è necessario entrino in gioco misure di "allontanamento" dal rischio, con scelte che talvolta prescindono completamente dalle condotte individuali. Il nuovo sistema, proprio perché interessato a prevenire e non a sanzionare, mira ad intervenire su ciò che "può accadere" e non guarda (solo) a ciò che è accaduto, si rivolge all'organizzazione e non solo all'azione: il focus si sposta dalla patologia dell'illecito alla presenza di un rischio e la strategia di contrasto si rivolge ai conflitti di interesse, da evitare, conoscere, controllare, mettere in trasparenza. Il tutto in un disegno complesso fatto di misure specifiche e regolazioni settoriali, tenute insieme da due collanti: uno, organizzativo, che ha come perno l'Autorità Nazionale Anticorruzione; l'altro, procedurale e programmatico, che si sviluppa in coerenza con il piano nazionale anticorruzione⁴.*

Il Piano triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza

La legge 190 prevede che l'organo di indirizzo politico delle amministrazioni pubbliche adotti, su proposta del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT), **entro il 31 gennaio di ogni anno** il Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPCT) curandone la pubblicazione sul sito istituzionale, sezione "Amministrazione trasparente/Altri contenuti Corruzione". Il **concetto di "corruzione"** preso in considerazione dalla normativa va inteso in senso lato, ossia come comprensivo di tutte le varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si possa riscontrare l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati, configurando situazioni rilevanti più ampie della fattispecie penalistica di cui agli artt. 318, 319 e 319 ter c.p., che arrivano ad includere tutti i delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del Codice penale e i malfunzionamenti dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite.

Scopo del PTPCT è l'individuazione, tra le attività di competenza dell'ente pubblico, di quelle più esposte al rischio di corruzione, e la previsione di meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire tale rischio. "Il Piano assume un valore programmatico ancora più incisivo, dovendo necessariamente prevedere gli obiettivi strategici per il contrasto alla corruzione fissati dall'organo di indirizzo. L'elaborazione del PTPCT presuppone, dunque, il diretto coinvolgimento del vertice delle p.a. e degli enti in ordine alla determinazione delle finalità da perseguire per la prevenzione della corruzione, decisione che è elemento essenziale e indefettibile del Piano stesso e dei documenti di programmazione strategico-gestionale"⁵.

⁴ R. CANTONE, *cit.*

⁵ ANAC, delibera n. 831 del 3 agosto 2016, pag. 15

Il contesto esterno

Il PTPCT deve muovere da un'accurata analisi del contesto esterno e interno in cui l'ente pubblico, in questo caso l'Università di Udine, opera e svolge concretamente la sua missione istituzionale.

L'analisi del contesto esterno ha l'obiettivo di evidenziare come le caratteristiche dell'ambiente possa favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi all'interno dell'Università di Udine. Ciò in relazione sia al territorio di riferimento⁶, sia a possibili relazioni con portatori di interessi esterni che possono influenzarne l'attività. Circoscrivere il contesto esterno in cui opera l'Università di Udine al solo territorio del Friuli sarebbe fuorviante, poiché esso non può prescindere dalle molteplici relazioni che l'Università intrattiene oltre il proprio territorio di riferimento, che comprendono non solo l'insieme degli studenti e delle rispettive famiglie ma anche una moltitudine di enti, organismi, imprese e istituzioni nazionali ed internazionali. E' noto che l'Università di Udine interagisce, infatti, con almeno i seguenti *stakeholder*, distinti per area di missione:

Formazione superiore, ricerca e trasferimento tecnologico

- Amministrazioni pubbliche centrali
- Amministrazioni pubbliche locali
- Altri Organismi di diritto pubblico
- Imprese ed operatori economici
- Associazioni di categoria
- Società ed organismi di attestazione - ranking
- Associazioni scientifiche
- Conferenza dei Rettori
- Aziende ospedaliere

Interazione con il territorio

- Amministrazioni pubbliche locali
- Università ed Enti di ricerca regionali
- Società controllate - Società partecipate
- Ordini professionali
- Imprese esecutrici di lavori pubblici
- Fondazioni bancarie
- Istituti scolastici

Internazionalizzazione

- Altri Atenei
- Unione europea
- Agenzie europee ed extraeuropee
- Comunità rappresentative del territorio

Giova a tal proposito citare una recente indagine dell'**ISTAT sulla sicurezza dei cittadini (2015/16)** che contiene i risultati di una serie di quesiti per studiare il fenomeno della corruzione. Essa contiene una

⁶ Non va dimenticato che l'Università degli Studi di Udine ha una caratteristica assolutamente peculiare: è l'unica università italiana istituita per volontà popolare. Furono ben 125.000 le firme sulla proposta di legge di iniziativa popolare per l'istituzione dell'università del Friuli, molte raccolte nelle tendopoli dopo il terremoto del 1976. Quelle firme testimoniano la volontà del popolo friulano di scommettere sul suo futuro partendo dall'alta formazione, dalla conoscenza, dai giovani. La lungimiranza e la capacità di superare le contrapposizioni della classe politica di allora, portarono all'approvazione della prima legge sulla ricostruzione del Friuli che sancì la nascita dell'Università degli Studi di Udine nel 1978 al fine di promuovere "lo sviluppo e il progresso della cultura e delle scienze attraverso la ricerca, l'insegnamento e la collaborazione scientifica e culturale con istituzioni italiane ed estere, contribuendo con ciò allo sviluppo civile, culturale, sociale ed economico del Friuli" (per maggiori dettagli consultare la pagina web <http://www.uniud.it/ateneo/organizzazione/storia/origini>).

stima del numero di famiglie coinvolte nel corso della propria vita in dinamiche corruttive: sono state intervistate 43mila persone tra i 18 e gli 80 anni di età a cui è stato chiesto se a loro stessi o ad un familiare convivente sia stato suggerito o richiesto di pagare, fare regali o favori in cambio di facilitazioni nell'accesso ad un servizio o di un'agevolazione. L'attenzione è quindi rivolta alle esperienze concrete: è stato anche chiesto se vi sia stato uno scambio, in quale modo sia avvenuto, la sua entità e il suo esito, il comportamento di denuncia. Al contempo è stata anche rilevata la conoscenza indiretta di casi di corruzione, cioè se si è venuti a conoscenza, nel proprio ambiente, di persone - come amici, colleghi e familiari - che abbiano ricevuto richieste di denaro, favori o regali in cambio di servizi. Nella progettazione dell'indagine sono stati definiti otto settori chiave in cui esplorare tutte queste componenti tra i quali quello dell'istruzione. Si stima che il 7,9% delle famiglie nel corso della vita sia stato coinvolto direttamente in eventi corruttivi quali richieste di denaro, favori, regali o altro in cambio di servizi o agevolazioni (2,7% negli ultimi 3 anni, 1,2% negli ultimi 12 mesi). La corruzione ha riguardato in primo luogo il settore lavorativo (3,2% delle famiglie), soprattutto nel momento della ricerca di lavoro, della partecipazione a concorsi o dell'avvio di un'attività lavorativa (2,7%). La situazione sul territorio appare notevolmente diversificata. L'indicatore complessivo di corruzione stimato varia tra il 17,9% del Lazio e il 2% della Provincia autonoma di Trento. Valori particolarmente elevati presentano anche l'Abruzzo e la Puglia, rispettivamente 11,5% e 11%, la Basilicata e il Molise, mentre all'opposto si collocano alcune regioni del Nord come la provincia autonoma di Bolzano, il Piemonte e la Valle d'Aosta, il **Friuli Venezia Giulia** e le Marche⁷.

I risultati dell'indagine dell'ISTAT sembrano confermare l'ipotesi che l'Università di Udine operi in un territorio nel quale "non emergono evidenti fenomeni [...] che possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi all'interno delle Amministrazioni pubbliche": così la **Prefettura di Udine** con lettera del 26 settembre 2016 in risposta ad una specifica domanda inoltrata dal RPCT ai sensi dell'art. 1 comma 6 della legge 190/2012, nella quale tuttavia la medesima Prefettura afferma di "non possedere i dati sui reati contro la pubblica amministrazione". Tali dati, tuttavia, sono rinvenibili nella *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2015 nel distretto della Corte di Appello di Trieste*, l'ultima ad essere pubblicata, ove si afferma che nel periodo considerato le iscrizioni di questa tipologia di reati presso i Tribunali e gli uffici G.I.P. del Distretto hanno manifestato una dinamica dei fenomeni legati al **peculato** di gran lunga superiore a tutte le altre (anche se nella provincia di Udine è stata registrata un'inversione di tendenza) e che la fattispecie dei **comportamenti disonesti di dipendenti pubblici** che usano per fini personali beni appartenenti alla Pubblica Amministrazione (o appartenenti a privati ma destinati ad essere utilizzati per porre in essere un servizio pubblico) pare essere quella più ricorrente nelle aule giudiziarie del FVG. La medesima autorità giudiziaria, nella *Relazione sull'amministrazione della giustizia per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2017*, appunta sinteticamente che, nel territorio di riferimento, sotto il profilo penale sono in aumento i reati relativi agli stupefacenti ed immigrazione, mentre gli altri sono in calo.

Il contesto interno

Il **profilo istituzionale dell'Università di Udine** è definito, nel quadro delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1 secondo comma del d.lgs. 165/2001, dalle norme di riferimento dell'alta formazione e della ricerca pubblica nonché dallo Statuto e dai regolamenti interni. Formazione superiore, ricerca e trasferimento tecnologico, interazione con il territorio, internazionalizzazione sono gli ambiti di intervento dell'Università degli Studi di Udine, l'uno in funzione dell'altro e in un reciproco flusso di

⁷ Cfr. ISTAT, *La corruzione in Italia: il punto di vista delle famiglie*, in Statistiche Report, 12 ottobre 2017 <http://www.istat.it>

conoscenze, esperienze e progetti. Su queste dinamiche si fonda l'Ateneo di Udine, realtà che ogni giorno cresce e si evolve in sintonia con la molteplicità di idee, iniziative, risorse, contributi che, attraverso un processo di costante scambio e arricchimento, vanno a definire un modello unico: quello di una cultura del pensare, del ricercare, del fare.

L'Università di Udine ha medie dimensioni, è generalista con la presenza di tutti i corsi di studi fondamentali: agraria, economia, giurisprudenza, ingegneria, lettere, lingue, medicina, scienze e dispone di una Scuola Superiore. Essa gode di un buon posizionamento nella ricerca e di una discreta attrattività della didattica con oltre 15.000 studenti iscritti e con oltre 3.000 laureati nell'anno 2016. Opera in quattro sedi istituzionali (Udine, Pordenone, Gorizia, Gemona del Friuli), in un contesto di alleanza con le università regionali (Trieste e SISSA) e di collaborazione con quelle di Veneto, Trentino Alto Adige, Austria, Slovenia e Croazia. Gode di forti *partnership* con il sistema della ricerca regionale (Sincrotrone, ICGB, CISM). Il personale di ruolo al 31 dicembre 2016 è costituito da 652 docenti, 524 tra dirigenti e tecnici amministrativi (di cui 16 a tempo determinato), 33 collaboratori ed esperti linguistici.

La **vision** è quella di "mantenere la specificità unica di una Università sorta per volontà popolare fortemente radicata nel territorio ed essere al tempo stesso universale nella tradizione accademica classica, luogo dove gli studenti partecipano alla costruzione del loro futuro sperimentando che «*hic sunt futura*». La **mission** è di "sviluppare la ricerca anche per qualificare la didattica e il trasferimento della conoscenza, in collaborazione con istituzioni italiane ed estere, al fine di favorire lo sviluppo delle capacità critiche, di apprendimento e professionali degli studenti e la crescita civile, culturale, economica e sociale del territorio"⁸. I **valori** dichiarati in cui si riconosce la comunità universitaria sono:

1. universalità e valore della conoscenza
2. apertura e pluralismo
3. libertà e responsabilità
4. trasparenza
5. merito
6. passione e dedizione
7. pazienza e perseveranza
8. generosità
9. coraggio
10. equilibrio ed equità.

Gli Organi di governo

Il **Rettore** ha la rappresentanza legale dell'Università; ha funzioni di indirizzo, di iniziativa e di coordinamento delle attività scientifiche e didattiche dell'Ateneo ed è responsabile del perseguimento delle finalità dell'Università. E' eletto tra i professori ordinari in servizio presso le Università italiane che abbiano presentato la loro candidatura. Il Rettore resta in carica sei anni accademici e non è rieleggibile. Nomina un Pro Rettore con funzioni vicarie - che vengono esercitate in caso di sua assenza, impedimento o anticipata cessazione dalla carica - e ha la facoltà di delegare ad altri docenti di ruolo specifiche funzioni.

Il **Senato Accademico**, tra i vari compiti, formula proposte ed esprime pareri obbligatori in materia: di didattica, di ricerca, di servizi agli studenti, anche con riferimento all'istituzione, soppressione, attivazione, disattivazione nonché di modifica o riassetto di corsi, Dipartimenti, strutture di ricerca, didattica e Scuole Interdipartimentali e sedi; esprime pareri sulle proposte di chiamata di professori e di

⁸ Cfr. Statuto dell'Università degli Studi di Udine, art. 1

ricercatori avanzate dai Dipartimenti; sul conferimento di incarico al Direttore Generale e sulla composizione del Nucleo di valutazione; esprime parere obbligatorio al Consiglio di amministrazione sul bilancio di previsione annuale e triennale, sul conto consuntivo e sul documento di programmazione triennale dell'Università; svolge funzioni di coordinamento e di raccordo con i Dipartimenti e con le Scuole Interdipartimentali.

Il **Consiglio di Amministrazione** svolge le funzioni di indirizzo strategico dell'Ateneo e vigila sulla sostenibilità finanziaria delle attività dell'Ateneo; è l'organo di gestione e controllo delle attività amministrative, finanziarie e contabili dell'Università di Udine.

Il **Collegio dei Revisori dei Conti** è l'organo indipendente di consulenza e di controllo interno sulla regolarità della gestione amministrativa e contabile.

Il **Nucleo di Valutazione** è l'organo preposto alla valutazione delle attività didattiche, di ricerca e amministrative e alla verifica, anche mediante analisi comparative dei costi e dei rendimenti, del corretto utilizzo delle risorse, della produttività della ricerca e della efficacia della didattica, nonché dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa. Per le Università il Nucleo di Valutazione svolge le attività di monitoraggio del funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni e tutte le altre attività proprie degli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV) previsti dal D. Lgs. 150/2009.

Il **Direttore Generale** è nominato dal Consiglio di Amministrazione, su proposta del Rettore, sentito il parere del Senato Accademico. Il Direttore Generale, nell'ambito delle attribuzioni conferite dalla normativa vigente in materia di dirigenza della pubblica amministrazione e sulla base degli indirizzi forniti dal Consiglio di amministrazione, è responsabile della complessiva gestione e organizzazione dei servizi, delle risorse strumentali e del personale tecnico-amministrativo dell'Università. In particolare, il Direttore Generale adotta gli atti relativi all'organizzazione degli uffici e dei servizi, nel rispetto degli indirizzi strategici fissati dal Consiglio di amministrazione; attribuisce e revoca gli incarichi dirigenziali; esercita la potestà disciplinare sul personale dirigente.

L'organizzazione

L'Università degli Studi di Udine è strutturata attualmente nelle seguenti unità organizzative:

- Rettorato (Sere)
- Direzione generale (Sedi)
- Direzione Amministrazione e bilancio (Diaf)
- Direzione Centri e Servizi (Dics), che assicura il coordinamento amministrativo del Servizio Comunicazione (Scom), del Servizio Rapporti con la stampa (Stam), dei Servizi Integrati di prevenzione e protezione (Spep), del Centro linguistico e audiovisivi (Clav), del Centro polifunzionale di Gorizia (Cego), del Centro polifunzionale di Pordenone (Cepo), della Scuola Superiore dell'Università di Udine (Supe)
- Area Affari legali e istituzionali (Aleg)
- Area Edilizia e logistica (Alog)
- Area Organizzazione e personale (Aper)
- Area Pianificazione e controllo direzionale (Apic)
- Area Servizi agli studenti (Astu)
- Area Servizi informatici e multimediali (Ainf)
- Area Servizi per la didattica (Adid)
- Area Servizi per la ricerca (Aric)
- Area Biblioteche (Abib) che assorbe le precedenti quattro biblioteche (Biblioteca umanistica e della formazione, Biblioteca scientifica e tecnologica, Biblioteca economica e giuridica, Biblioteca medica

- Servizio Gestione sistema qualità di Ateneo (Seqa)
- Dipartimento di Lingue e letterature, comunicazione, formazione e società (Dill)
- Dipartimento di Scienze agroalimentari, ambientali e animali (Di4a)
- Dipartimento di Scienze economiche e statistiche (Dies)
- Dipartimento di Scienze giuridiche (Disg)
- Dipartimento di Scienze matematiche, informatiche e fisiche (Dima)
- Dipartimento di Area medica (Dame, nome provvisorio)
- Dipartimento di Studi umanistici e del patrimonio culturale (Dium)
- Dipartimento politecnico di Ingegneria e architettura (Dpia)
- Azienda agraria universitaria 'Antonio Servadei'
- Centri interdipartimentali di ricerca
- Centro internazionale sul plurilinguismo

L'Università degli Studi di Udine è consapevole che la **cultura della qualità** rappresenta uno strumento essenziale per garantire l'efficacia e l'efficienza dei processi operativi e nel perseguire obiettivi di eccellenza nel progresso scientifico e tecnologico. A tal fine ha inteso adottare delle scelte politico-organizzative e dei sistemi di *governance* che, insieme alla progettazione di strategie di medio-lungo termine, creino un approccio culturale fortemente orientato al miglioramento continuo delle performance e alla soddisfazione di tutti i portatori di interessi.

A marzo 2015 è stata avviata dall'Ateneo un'attività di **mappatura dei processi**. L'azione è stata finalizzata a produrre una descrizione dettagliata della sequenza di attività che compongono le procedure operative e dei collegamenti tra i vari uffici coinvolti. La mappatura è un'operazione *in progress*: allo stato attuale sono state rilasciate le principali procedure operative - documenti in cui vengono raccolte tutte le informazioni sul processo analizzato - e relativi *process owner*. Molte di queste procedure sono oggetto di successiva revisione, anche al fine di individuare le componenti di rischio di corruzione, alla luce dei cambiamenti organizzativi intervenuti nel periodo.

Il personale docente e il personale tecnico amministrativo sono passibili di procedimento disciplinare secondo differenti modalità:

- i **professori e ricercatori universitari** sono passibili delle sanzioni disciplinari previste dall'art. 87 R.D. 31.08.1933 n. 1592 (censura, sospensione dall'ufficio e dallo stipendio fino ad un anno, revocazione, destituzione senza o con perdita del diritto a pensione o ad assegni, a seconda della gravità delle mancanze) previa istruzione del relativo procedimento da parte del Collegio di disciplina, introdotto dall'art. 10 della Legge 30.12.2010 n. 240, su proposta motivata del Rettore;
- il **personale tecnico amministrativo** è passibile di procedimento disciplinare nelle forme previste dal D. Lgs. 30.03.2001 n. 165, al termine del quale sono comminabili le sanzioni previste sia dal Decreto sia dal Contratto Collettivo nazionale a cui lo stesso rimanda (rimprovero verbale o scritto - censura, multa di importo variabile da una ad un massimo di quattro ore di retribuzione, sospensione dal servizio con privazione della retribuzione fino a dieci giorni o da 11 giorni fino ad un massimo di sei mesi, licenziamento con preavviso, licenziamento senza preavviso), previa contestazione dell'addebito, contraddittorio ed espletamento di attività istruttorie dal Dirigente o dall'Ufficio competente per il procedimenti disciplinari, a seconda della gravità del comportamento contestato.

Vige inoltre, nell'Università di Udine, il **Codice etico** emanato con D.R. n. 36 del 25 gennaio 2012 che determina i valori fondamentali della comunità universitaria e disciplina le regole di condotta del personale sia docente che tecnico-amministrativo ivi compresi "coloro che trascorrono periodi di ricerca (a titolo esemplificativo e non esaustivo, dottorandi di ricerca, assegnisti, specializzandi) di insegnamento (a titolo esemplificativo e non esaustivo, titolari di contratti di insegnamento) e di studio (a titolo esemplificativo e non esaustivo studenti stranieri, cultori della materia) presso l'Università, limitatamente a tali periodi".

Il monitoraggio dei **procedimenti disciplinari** avviati nei confronti dei dipendenti porta a verificare eventuali ricorrenze nelle tipologie di comportamenti illeciti, e a individuare la fase del procedimento dove si annida maggiormente il rischio. Il ricorso a procedimenti disciplinari nei confronti del personale è stato invero piuttosto basso nell'ultimo triennio (appena quattro procedimenti nel triennio 2014 - 16 a carico del personale t.a. di cui tre conclusi con sanzioni e otto a carico del personale docente di cui uno conclusi con sanzioni). Nessuno dei procedimenti sopra indicati ha riguardato fatti o comportamenti ascrivibili alle attività a maggior rischio di corruzione.

L'**analisi del contenzioso** instauratosi nell'Ateneo per effetto di ricorsi giurisdizionali evidenzia che l'ambito dei concorsi per l'accesso ai corsi disciplinati da procedure ministeriali (accesso ai corsi di medicina e di T.F.A.) risulta essere, nel triennio 2014-16, quello più importante. Non risultano ricorsi per questioni attinenti all'ambito della prevenzione della corruzione e/o della trasparenza che qui interessano.

TIPOLOGIE DI RICORSO	MOTIVAZIONI	2017	2016	2015
CONCORSI		1	2	1
GRADUATORIE MEDICINA	Prove di ammissione Medicina e Scuole Specializzazione	12	23	29
SPECIALIZZANDI MEDICI	Adeguate remunerazione	2	24	14
AMMISSIONE TFA		15		
IMPUGNAZIONE ATTI AMMINISTRATIVI		1		2
PERSONALE DOCENTI E RICERCATORI				4
ALTRO		3	4	
TOTALE		34	53	50
GIUDICE ADITO				
TAR Lazio		18	23	29
TAR FVG		3	3	2
Tribunale civile di Roma		1	24	14
Tribunale di Trieste				1
Consiglio di Stato		7	2	
Altre		5	1	4
TOTALE		34	53	50

Fonte: ALEG

I soggetti coinvolti nella prevenzione della corruzione e nella trasparenza

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT)

L'Università degli Studi di Udine ha nominato, con D.R. n. 95 del 13 marzo 2013, il **Responsabile della prevenzione della corruzione (RPC)**. La nomina è stata prorogata successivamente fino al 31 dicembre 2018, ed integrata, a partire dal 30 giugno 2016, con la responsabilità della trasparenza alla luce delle novità legislative introdotte dal d.lgs. 97/2016 che prevedono che il Responsabile della prevenzione della corruzione e il Responsabile della trasparenza vengano unificati. La nuova disciplina prevede che al Responsabile (RPCT) siano riconosciuti poteri e funzioni atti a garantire lo svolgimento dell'incarico con autonomia ed effettività, eventualmente anche con modifiche organizzative.

L'ANAC sollecita le pubbliche amministrazioni, e per esse i rispettivi organi di indirizzo, a valutare come previsto dall'art. 41 del d.lgs.97/2016 "eventuali modifiche organizzative necessarie per assicurare funzioni e poteri idonei" al RPCT; auspica, quindi, una struttura organizzativa di supporto adeguata, per qualità del personale e per mezzi tecnici, al compito da svolgere, prevedendo un'integrazione di differenti competenze multidisciplinari di supporto al RPCT. L'ANAC prevede inoltre che nel PTPCT siano esplicitate le soluzioni organizzative adottate in tal senso. Posto che non è possibile né opportuno, date le dimensioni dell'Università di Udine, costituire un apposito ufficio dedicato allo svolgimento delle funzioni poste in capo al RPCT, fermi restando eventuali decisioni del direttore generale circa il rafforzamento della

struttura di supporto alla predetta funzione mediante propri atti organizzativi, il RPCT potrà avvalersi di personale di altri uffici, *in primis* quelli che fanno capo alle aree dell'Amministrazione centrale ed ai rispettivi responsabili.

Il RPCT predispose ogni anno, coadiuvato dai diversi uffici dell'Ateneo, il PTPCT triennale, che sottopone al Consiglio di Amministrazione per l'approvazione entro il 31 gennaio. Per effetto delle semplificazioni introdotte con il d.lgs.97/2016. Il PTPCT viene pubblicato sul sito internet dell'Università nella sezione "Amministrazione trasparente".

Ai sensi della legge 190/2012, inoltre, il RPCT deve:

- provvedere alla verifica dell'efficace attuazione del PTPCT e della sua idoneità,
- proporre la modifica dello stesso quando sono accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione;
- provvedere alla verifica, d'intesa con il direttore generale, dell'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione;
- individuare il personale da inserire nei programmi di formazione di cui al comma 11 Legge 190/2012;
- effettuare controlli in merito alla veridicità delle dichiarazioni di inconfiribilità e incompatibilità delle cariche pubbliche e degli incarichi dirigenziali.

La figura del RPCT è stata significativamente interessata dalle recenti modifiche legislative e da esso il sistema si aspetta un intervento incisivo, autonomo ed effettivo a livello di ogni singolo ente in raccordo con gli altri attori della prevenzione. A fronte dei compiti che la legge attribuisce al Responsabile, sono previsti consistenti responsabilità in caso di inadempimento. In particolare all'art. 1, comma 8, della l. n. 190 è prevista una responsabilità dirigenziale per il caso di mancata predisposizione del P.T.P.C. e di mancata adozione delle misure per la selezione e la formazione dei dipendenti, prevedendo che "la mancata predisposizione del piano e la mancata adozione delle procedure per la selezione e la formazione dei dipendenti costituiscono elementi di valutazione della responsabilità dirigenziale". La previsione di questa responsabilità rende necessaria la creazione di un collegamento tra l'adempimento normativamente richiesto e gli obiettivi individuati in sede di negoziazione dell'incarico dirigenziale e nello stesso inseriti.

Si ricorda che, al fine di prevenire e controllare il rischio derivante da possibili atti di corruzione il RPCT in qualsiasi momento può richiedere, anche su segnalazione del responsabile di ciascuna unità organizzativa, ai dipendenti che hanno istruito e/o adottato il provvedimento finale, di dare per iscritto adeguata motivazione circa le circostanze di fatto e le ragioni giuridiche che sottendono all'adozione del provvedimento. Il RPCT può in ogni momento verificare e chiedere delucidazioni per iscritto e verbalmente a tutti i dipendenti su comportamenti che possono integrare anche solo potenzialmente corruzione e illegalità. Il RPCT può effettuare in qualsiasi momento, tramite l'ausilio di soggetti interni competenti per settore, ispezioni e verifiche presso ciascun ufficio dell'Ateneo al fine procedere al controllo del rispetto delle condizioni di correttezza e legittimità dei procedimenti in corso o già conclusi.

Nella parte del PNA 2017 riferita alle istituzioni universitarie, l'ANAC esprime *l'avviso che, laddove possibile, è altamente consigliabile mantenere in capo ai dirigenti di prima fascia, o equiparati (alias il direttore generale), l'incarico di Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT)*, che sia che il predetto ruolo sia svolto dal direttore generale, sia che sia svolto da un dirigente, devono essere garantiti: a) l'indipendenza dalla funzione della sfera politica-gestionale; b) il suo coinvolgimento in tutti gli ambiti che comportano le attività dei Nuclei di valutazione, revisori dei conti, del sistema di controllo di gestione o audit interno, dei servizi legali.

Gli organi di indirizzo e di valutazione

Un ruolo fondamentale viene riservato dalla normativa sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza agli organi di indirizzo e di valutazione nelle amministrazioni pubbliche. “Tra i contenuti necessari del PTPCT, vi sono gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza (art. 1, co. 8, come novellato dall’art. 41 del d.lgs.97/2016). [...] La mancanza di tali obiettivi può configurare un elemento che rileva ai fini dell’irrogazione delle sanzioni di cui all’art. 19, co. 5, lett. b) del d.l. 90/2014”⁹. Tenuto conto anche di norme che ne regolano il ruolo spetta agli organi di indirizzo:

- nominare il RPCT;
- adottare annualmente il PTPCT;
- indicare gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza;
- introdurre eventuali modifiche organizzative per assicurare al RPCT funzioni e poteri idonei allo svolgimento del ruolo con autonomia ed effettività;
- ricevere la relazione annuale del RPCT unitamente alla segnalazione su eventuali disfunzioni riscontrate inerenti l’attuazione delle misure di prevenzione e trasparenza.

Gli Organismi indipendenti di valutazione (OIV) rivestono anch’essi un ruolo importante, non solo con riferimento a quanto in origine ha previsto il d.lgs.150/2009 in materia di *performance*, ma anche rispetto alle normative su anticorruzione e trasparenza, recentemente novellate dal d.lgs.97/2016, che prevedono che tali Organismi agiscano in una logica di coordinamento con il RPCT e di relazione con l’ANAC. E’ previsto quindi che gli OIV, rappresentati nelle istituzioni universitarie dai Nuclei di valutazione (NUVA):

- verifichino che i PTPCT siano coerenti con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale e, altresì, che nella misurazione e valutazione della performance si tenga conto degli obiettivi connessi all’anticorruzione e alla trasparenza;
- verifichino i contenuti della relazione recante i risultati dell’attività svolta che il RPCT predispone e tramette all’OIV, oltre che all’organo di indirizzo;
- riferiscano all’ANAC sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza.

I Responsabili delle strutture

I Responsabili delle strutture dell’Ateneo devono:

- concorrere alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto da parte dei dipendenti dell’ufficio cui sono preposti;
- fornire le informazioni richieste dal Responsabile anticorruzione per l’individuazione delle attività nell’ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione e formulare specifiche proposte volte alla prevenzione del rischio medesimo;
- provvedere al monitoraggio delle attività nell’ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione svolte nell’ufficio a cui sono preposti;
- garantire il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare ai fini del rispetto dei termini stabiliti dalla legge (art. 43 d.lgs.14 marzo 2013, n. 33);
- osservare le norme del Codice di comportamento di cui sono diretti destinatari (art. 13 D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62);
- vigilare sull’applicazione del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici e del Codice di comportamento dell’Ateneo (art. 15 D.P.R. 62/2013).

⁹ ANAC, delibera n. 831 del 3 agosto 2016, pagg. 16-17

I Responsabili delle strutture individuati come più esposti al rischio, devono periodicamente dare informazione scritta al RPCT, comunque almeno semestralmente, dei procedimenti amministrativi istruiti e dei provvedimenti finali adottati, indicando anche il responsabile di ciascun procedimento, i destinatari e i tempi di effettiva conclusione dei procedimenti. L'informativa ha la finalità di:

- verificare la legittimità degli atti adottati;
- monitorare il rispetto dei termini previsti dalla legge o dai regolamenti per la conclusione dei procedimenti;
- monitorare i rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dipendenti dell'amministrazione.

Il RPCT può inoltre chiedere in ogni momento, procedendo anche a ispezioni e verifiche presso gli uffici dell'Ateneo, tramite l'ausilio di funzionari interni competenti per settore, ai responsabili delle strutture, informazioni circa i termini di conclusione dei procedimenti amministrativi di propria competenza. A tal fine si segnala che i termini dei principali procedimenti amministrativi sono pubblicati, come previsto dalla normativa vigente, nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito web di Ateneo¹⁰.

Il RPCT può tenere conto di segnalazioni non anonime provenienti da eventuali portatori di interesse, sufficientemente circostanziate, che evidenzino situazioni di anomalia e configurino la possibilità di un rischio probabile di corruzione. Tali segnalazioni dovranno essere effettuate tramite PEC (posta elettronica certificata) o attraverso un indirizzo di posta elettronica istituzionale dell'Ateneo.

Ufficio procedimenti disciplinari

Con provvedimento del 5 dicembre 2014 è stato formalmente costituito all'interno dell'Università di Udine l'Ufficio competente per l'istruttoria e la gestione dei procedimenti disciplinari, colmando così una lacuna che si protrarre da anni. Natura e compiti del predetto Ufficio sono contenuti nella normativa statale, principalmente nel d.lgs. n. 165/2001 nonché nel Codice di comportamento dei dipendenti pubblici.

Il Responsabile dell'inserimento e dell'aggiornamento annuale degli elementi identificativi della stazione appaltante (RASA)

Al fine di assicurare l'effettivo inserimento dei dati nell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA), Istituita ai sensi dell'art. 33-ter del decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, ogni stazione appaltante è tenuta a nominare il soggetto responsabile (RASA) dell'inserimento e dell'aggiornamento annuale degli elementi identificativi della stazione appaltante stessa. Si evidenzia, al riguardo, che tale obbligo informativo - consistente nella implementazione della BDNCP presso l'ANAC dei dati relativi all'anagrafica della s.a., della classificazione della stessa e dell'articolazione in centri di costo - sussiste fino alla data di entrata in vigore del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti previsto dall'art. 38 del nuovo Codice dei contratti pubblici (cfr. la disciplina transitoria di cui all'art. 216, co. 10, del d.lgs.50/2016). L'individuazione del RASA è intesa come misura organizzativa di trasparenza in funzione di prevenzione della corruzione.

¹⁰ <https://www.uniud.it/it/ateneo-uniud/ateneo-uniud/amministrazione-trasparente/attivita-procedimenti/allegati-attivita-e-procedimenti/tipologie-di-procedimento>

Nell'Università di Udine il predetto Responsabile è stato nominato con PD 20/12/2013 n. 420 nella persona del dr. Rudi Francescutti, funzionario responsabile dell'ufficio acquisti (DIAF).

Commissione di garanzia

La Commissione di garanzia, prevista dal Codice etico emanato con D.R. n. 36 del 25 gennaio 2012, ha funzioni consultive e di verifica operando sulla base dei principi contenuti nel Codice di comportamento dell'Ateneo. Nel caso di contestazioni di addebiti non ritenuti insussistenti al personale docente e ricercatore essa rimette, tramite il Rettore, il giudizio al Senato Accademico per l'eventuale irrogazione di sanzioni.

Sulle modalità di raccordo dei codici etici degli atenei, previsti com'è noto in attuazione di quanto disposto all'art. 2, co. 4, della legge 30 dicembre 2010, n. 240, con il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici emanato con il d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, si è espresso recentemente l'ANAC¹¹, in particolare per quanto riguarda la disciplina in materia di conflitto di interessi. In tale sede l'ANAC richiama le università a far sì che i rispettivi codici di comportamento, attuativi della legge n. 190/2012, "ove siano rivolti ai soli dipendenti tecnico-amministrativi, contengano un espresso riferimento al codice etico per quanto riguarda il personale docente, ivi compreso il rettore. Occorre inoltre che i codici etici contengano regole di condotta e misure concrete di controllo, in conformità ai principi del d.P.R. n. 62/2013, anche con riguardo al rettore".

Sullo stesso tema l'ANAC è tornato nel PNA 2017 ha ribadito che si riscontra spesso un problema di coordinamento tra codice etico e il codice di comportamento auspicando, anche sulla base di apposite linee guida da emanarsi d'intesa ANAC - MIUR, una riformulazione e integrazione di tali testi, che possibilmente dovranno divenire parte integrante del nuovo codice.

Tutti i dipendenti

Tutti i dipendenti sono chiamati ad osservare le misure contenute nel Piano triennale di prevenzione della corruzione. Per l'anno 2017 è previsto l'invio di una comunicazione massiva a tutto il personale circa l'adozione del nuovo Piano per il triennio 2017-19, chiedendone la presa visione con l'avvertenza che la violazione da parte dei dipendenti delle misure di prevenzione previste dal suddetto Piano costituisce illecito disciplinare ai sensi dell'art. 1 comma 14 della Legge 190/2012.

Come è stato detto più sopra, la disciplina dell'illecito disciplinare nella p.a. è stata recentemente ampliata dalle norme recate dal Regolamento approvato con DPR 16 aprile 2013 n. 62 "Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.". Il Regolamento prescrive i doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta che i pubblici dipendenti sono tenuti ad osservare, assorbendo tutta la previgente disciplina al riguardo e demandando alle singole amministrazioni di declinare in un proprio regolamento le rispettive specificità. Si applica al personale tecnico-amministrativo, per il quale esso è immediatamente prescrittivo, nonché al personale in regime di diritto pubblico (professori e ricercatori dell'Università) per il quale costituisce norma di principio, nonché, per quanto compatibile, a tutti i soggetti che intrattengono rapporti con l'Ateneo e, in particolare:

¹¹ Cfr. Comunicato del Presidente del 9 novembre 2016

- ai collaboratori o consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico ivi inclusi gli incarichi di didattica ai sensi dell'art. 23 della legge 30 dicembre 2010, n. 240;
- ai collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi che realizzano opere in favore dell'amministrazione;
- ai titolari di contratto di assegno di ricerca di cui all'art. 22 della L. 240/2010,
- ai titolari di borse di studio e di ricerca;
- agli studenti titolari di contratto di collaborazione a tempo parziale (150 ore);
- ai titolari di contratti per attività di tutorato di cui all'art. 13 della legge 19 novembre 1990 n. 341.

Per quanto riguarda i comportamenti a rischio, l'Ateneo ha adottato, come previsto dall'art. 1 comma 44 della Legge 190/2012, un proprio codice di comportamento, che integra e specifica il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici licenziato dal Consiglio dei Ministri.

Collaboratori a qualsiasi titolo dell'amministrazione

I collaboratori a qualsiasi titolo dell'Università sono tenuti ad osservare le misure del presente Piano, e a segnalare situazioni di illecito ai sensi dell'art. 8 del Codice di comportamento (DPR 16 aprile 2013). Il Responsabile della prevenzione della corruzione ha invitato tutti i Responsabili di Struttura (Dipartimenti, Aree, Centri, ecc.) a procedere ad una trasmissione capillare del Codice di comportamento a tali collaboratori, allegare copia del codice ad ogni nuovo contratto o incarico che verrà stipulato, anche tramite imprese esterne, ed inserire negli atti di incarico o nei contratti di acquisizioni delle collaborazioni, delle consulenze o dei servizi, apposite disposizioni o clausole di risoluzione o decadenza del rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dal suddetto Codice.

Sulla gestione del rischio

Il PNA 2017: focus sulle istituzioni universitarie

L'ANAC, tramite gli aggiornamenti al Piano Nazionale Anticorruzione, integra i precedenti Piani e aggiunge raccomandazioni per le amministrazioni. Questi documenti, diventati «atti di indirizzo per legge»¹² nel 2016, hanno la finalità di creare un contesto sfavorevole alla corruzione intesa come fenomeno che devia la cura dell'interesse pubblico o la cura dell'imparzialità.

Con la **delibera n. 1208 del 22 novembre 2017**, l'ANAC ha approvato l'Aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione (PNA), contenente una **sezione apposita dedicata alle Istituzioni Universitarie**. Gli approfondimenti contengono raccomandazioni, ed esempi di rischi e misure, specifiche per alcune tematiche e/o per alcuni «tipi» di enti. In ogni caso rischi e misure a livello locale dovranno comunque essere individuati in seguito all'analisi dei processi che tenga conto del contesto organizzativo e territoriale del singolo ente. Le disposizioni transitorie contenute in calce al PNA 2017¹³ prevedono che

¹² Il PNA è definito "Atto generale di indirizzo rivolto a tutte le amministrazioni e ai soggetti di diritto privato in controllo pubblico" e "contiene indicazioni che impegnano le amministrazioni allo svolgimento di attività di analisi della realtà amministrativa e organizzativa nella quale si svolgono le attività di esercizio di funzioni pubbliche e di attività di pubblico interesse esposte a rischi di corruzione e all'adozione di concrete misure di prevenzione della corruzione" (ANAC, delibera n. 831 del 3 agosto 2016, pag. 1)

¹³ PNA 2017, pag. 79

le Istituzioni universitarie, fermo restando il termine del 31 gennaio 2018 per l'adozione del PTPCT, dovranno aggiornare i PTPCT **entro il 31 agosto 2018** tenendo conto delle raccomandazioni contenute nel PNA stesso.

Nel caso delle Università i destinatari delle raccomandazioni sono innanzitutto il MIUR, l'ANVUR e poi i singoli atenei. Per la sua rilevanza nel sistema universitario e ai fini del presente PTPCT riportiamo di seguito la sintesi¹⁴ dei principali elementi ivi contenuti.

Ricerca

*Pur dando atto degli sforzi del MIUR nel codificare – con i DD.MM. nn. 593 e 594 del 2016 – la prassi di pubblicare bandi, documenti utili a chiarire criteri e modalità di valutazione nonché format di presentazione delle domande, l'Autorità ha rilevato che la parziale **disorganicità e asistematicità della normativa in materia di ricerca universitaria** determina un ostacolo per la parità di condizioni alla piena accessibilità ai fondi di finanziamento, nella misura in cui rendono oltremodo incerto il novero dei soggetti finanziatori e il quadro dei finanziamenti pubblici esistenti.*

Alla pluralità di fondi si associa una corrispondente pluralità dei soggetti di governance che non sembra assicurare piena e trasparente conoscibilità dei finanziamenti esistenti, delle procedure adottate dai soggetti erogatori, dei criteri di valutazione, dei destinatari dei finanziamenti e dei valutatori. La frammentazione rende di fatto difficilmente conoscibile il quadro dei finanziamenti.

Per le ragioni sopra esposte, fra le misure suggerite dal Piano, viene suggerito di:

1. Rafforzare le misure e gli **strumenti di coordinamento** già previsti, stante la frammentarietà del quadro dei finanziamenti.
2. Introdurre ipotesi più stringenti di **incompatibilità fra le cariche**.
3. Vietare il **cumulo di incarichi** tra funzioni svolte presso gli organi centrali in tema di Università e Ricerca (Miur, Anvur, Cun, etc.) e a livello di Ateneo.
4. Vietare il **cumulo di incarichi** tra più Atenei o i casi di incarichi multipli all'interno di uno stesso Ateneo.
5. Richiedere al valutatore del progetto di ricerca di rendere una dichiarazione di assenza di interessi (anche scientifici) rispetto al prodotto da valutare, contemplando anche le ipotesi di colleganza professionale extracurricolare.
5. Consolidare, nel reclutamento degli esperti valutatori, il **principio di rotazione** già applicato, che prevede un rinnovamento per almeno l'80% tra un esercizio e l'altro, così da garantire il massimo dell'imparzialità.
6. Valutare la messa in funzione di una **banca dati di tutti i finanziamenti pubblici e privati** (soluzione utilizzata anche a livello internazionale).
7. Predisporre un **database sui finanziamenti** già avvenuti, in modo da evitare casi di duplicazione dovuti a fonti di finanziamento plurime.
8. Ridurre il **rischio di asimmetrie informative** sulle opportunità di finanziamento.
9. Prevedere **modalità standard di divulgazione dei bandi**.
10. Favorire la **massima circolazione delle informazioni** a favore di tutti i ricercatori potenzialmente interessati.
11. Favorire **criteri di trasparenza nella selezione dei valutatori** (ad es. la rotazione degli incarichi).
12. Verificare l'**effettivo svolgimento della ricerca**, quantomeno sul piano procedurale e documentale.
13. Implementare il sistema Open Access per tutti i **risultati prodotti da ricerche finanziate** con risorse pubbliche (già obbligatorio in Europa).
14. Creare **un sito del progetto** a documentazione dell'attività svolta e dei risultati raggiunti.

¹⁴ Si tratta di una sintesi "ufficiale" poiché pubblicata in occasione della presentazione del P.N.A. avvenuta il 21 dicembre 2017 presso il Salone dei Ministri del Miur, da parte della Ministra dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, Valeria Fedeli, e del Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, Raffaele Cantone.

Codici di comportamento

Per evitare condotte potenzialmente scorrette da parte delle docenti e dei docenti (ad es. situazioni di conflitto di interesse nello svolgimento di esami o all'interno di commissioni) e responsabilizzare maggiormente i direttori di dipartimento a vigilare sui comportamenti dei professori, anche attraverso apposite previsioni regolamentari, il Piano suggerisce di **ampliare, con previsioni apposite, il contenuto dei codici etici** relativi ai doveri delle e dei docenti. L'Anac, in stretta collaborazione con il MIUR (e con gli altri soggetti presenti al Tavolo tecnico), predisporrà al più presto apposite **Linee guida**.

Reclutamento - Conflitti di interesse nel reclutamento dei docenti

Nella parte relativa alla chiamata di professori, ricercatori universitari e al conferimento degli assegni di ricerca, la legge 240/2010 prevede l'impossibilità di partecipare alle selezioni per «coloro che abbiano un grado di parentela o di affinità, fino al quarto grado compreso, con un professore appartenente al dipartimento o alla struttura che effettua la chiamata ovvero con il rettore, il direttore generale o un componente del consiglio di amministrazione dell'ateneo». Una sentenza del Consiglio di Stato del 2013 ha incluso fra le incompatibilità anche il rapporto di coniugio, mentre la legge 1172/1948 stabilisce che - oltre alla parentela - sono causa di astensione obbligatoria dei commissari anche rapporti di affinità fino al quarto grado.

Sotto quest'ultimo profilo, la delibera Anac 209/2017 ha già precisato che «ai fini della sussistenza di un conflitto di interessi fra un componente di una commissione di concorso e un candidato, la collaborazione professionale o la comunanza di vita, per assurgere a causa di incompatibilità, deve presupporre una comunione di interessi economici o di vita tra gli stessi di particolare intensità e tale situazione può ritenersi esistente solo se detta collaborazione presenti i caratteri della sistematicità, stabilità, continuità tali da dar luogo ad un vero e proprio sodalizio professionale».

Per **prevenire possibili situazioni di conflitto d'interesse** fra chi partecipa alle procedure selettive e il personale presente a diverso titolo nell'Ateneo (nepotismo, decisioni non imparziali, etc.) il Piano raccomanda dunque alle Università di:

1. Garantire la **rigorosa applicazione della legge**, evitando prassi interpretative ed applicative elusive del dettato normativo.
2. Assicurare un attento **controllo delle commissioni giudicatrici**, nella fase di verifica dell'ammissibilità delle domande, relativamente all'insussistenza delle preclusioni previste dalla legge.
3. Esplicitare nelle **dichiarazioni rese dai commissari** la tipologia di eventuali rapporti esistenti o intercorsi con i candidati.

Valutazione dei candidati

Non conoscere i criteri di scelta e le procedure seguite a seguito di una selezione può concorrere a favorire alcuni candidati. Per questo il Piano ritiene opportuno che i **verbali di commissione** diano conto dell'iter logico seguito per giungere alla deliberazione conclusiva. Nei casi in cui è compatibile con la normativa, è inoltre auspicato che nelle procedure di selezione sia prevista una valutazione di carattere oggettivo (ad es. almeno una prova scritta con garanzia di anonimato).

Commissioni

Le disposizioni legislative non disciplinano né le regole di formazione delle commissioni, demandata ai regolamenti universitari, né lo svolgimento dei loro lavori, rinviando ai regolamenti universitari.

Per questo, relativamente alla composizione, il Piano raccomanda alle Università di prevedere nei propri regolamenti di:

1. Ricorrere, per l'individuazione dei componenti, alla **modalità del sorteggio rispetto a liste di soggetti** in possesso dei medesimi requisiti previsti per la partecipazione alle commissioni dell'Abilitazione Scientifica Nazionale. Questa modalità può, eventualmente, essere temperata nei settori di ridotta consistenza numerica.
2. Fare in modo che i **componenti appartengano al medesimo settore** concorsuale messo a concorso.
3. Garantire, dove possibile, che sia rispettato il **principio delle pari opportunità** tra uomini e donne nella formazione delle commissioni giudicatrici.

4. *Garantire la massima trasparenza delle procedure prevedendo **almeno tre membri (in maggioranza esterni)** per il reclutamento di ricercatori o associati e **almeno cinque membri (di cui uno solo interno)** per i professori ordinari, in modo da creare un sistema di “garanzie crescenti” in relazione alla crescente rilevanza delle posizioni accademiche.*
5. ***Limitare l’incarico di commissario** in un concorso locale a due procedure l’anno.*

Riviste scientifiche

A partire dalla legge 240/2010, le commissioni dei concorsi per l’Abilitazione Scientifica Nazionale vengono composte tramite sorteggio, ritenuto il sistema più garantista e neutro sul piano dell’imparzialità dei giudizi. Ciò non toglie che i lavori delle commissioni potrebbero essere comunque esposti al condizionamento derivante da pressioni dovute a interessi esterni o locali.

*In considerazione del peso che nei processi di reclutamento assumono le pubblicazioni su riviste scientifiche, per evitare potenziali conflitti d’interesse, il Piano suggerisce di **selezionare tramite call pubbliche i gruppi di esperti dell’Anvur** che si occupano della classificazione, prestando i criteri di scelta.*

Incompatibilità

*Il Piano prevede che il Miur, in collaborazione con Anac, provveda a dare un’**interpretazione uniforme delle diverse ipotesi di incompatibilità** di docenti e ricercatrici e ricercatori.*

Enti privati partecipati dalle università (spin off)

*Particolare attenzione il Piano ha dedicato alle cautele che le università devono applicare nell’istituzione di enti di questo tipo, per **evitare il moltiplicarsi - con gli incarichi - anche di potenziali situazioni di conflitto di interesse.***

Dal quadro delineato nel PNA 2017 emerge che ANAC, alla luce di un processo fortemente partecipato, ha individuato le principali funzioni esposte ai potenziali rischi di corruzione nel sistema universitario, ricerca, didattica e reclutamento, intese come macro-processo che coinvolge le Istituzioni centrali (Miur, Anvur e i singoli Atenei). ANAC ha inoltre preso posizione su taluni temi-chiave che da lungo tempo sono dibattuti, quali ad esempio incompatibilità, conflitti di interesse, esercizio di attività professionali, norme comportamentali e procedimenti disciplinari comuni al personale docente e al personale t.a.

Obiettivi strategici

La **trasparenza** rappresenta una delle misure principali nella prevenzione della corruzione. L’Università di Udine ha assunto il principio di trasparenza come uno dei valori fondanti nel piano strategico 2015/19 e si è adeguata con tempestività ed impegno alle prescrizioni normative, promuovendo altresì l’introduzione di ulteriori obblighi di pubblicazione di dati, nell’ottica sia della trasparenza esterna (nei confronti degli studenti, delle imprese, e degli altri *stakeholder* esterni all’Ateneo) sia della trasparenza interna (nei confronti del proprio personale). Gli obblighi di pubblicazione riguardano la quasi totalità dei processi che configurano aree di rischio ai sensi del presente Piano. L’Ateneo di Udine è consapevole che, seguito dall’entrata in vigore del d.lgs. 97/2016, la trasparenza va intesa in senso molto più ampio rispetto al passato in quanto il legislatore ha riformulato l’istituto, ora inteso come accessibilità totale dei dati, documenti e informazioni detenute dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all’attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche¹⁵.

¹⁵ Il d.lgs. 97 istituisce un nuovo diritto di libertà, la libertà di accesso, di chiunque, ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni e dagli altri soggetti di cui all’articolo 2-bis¹⁵. Tale diritto di libertà si realizza, oltre che nelle forme conosciute dell’accesso civico documentale ex l. 241/90, tramite la pubblicazione *on line* obbligatoria di dati e documenti ed una più ampia

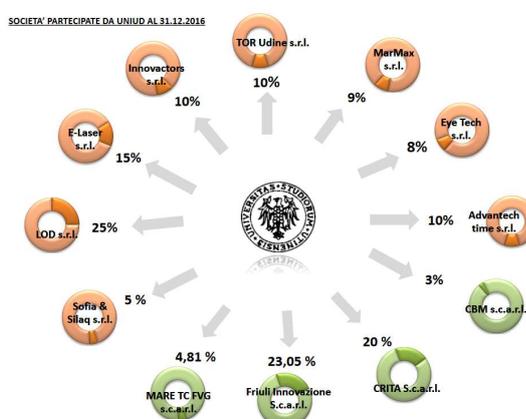
La **formazione del personale** è decisiva per ogni organizzazione e tanto di più per l'Università di Udine il cui Piano strategico la prevede come strumento irrinunciabile per sostenere i processi di cambiamento in atto e per migliorare il clima organizzativo interno. La formazione del personale è anche uno degli adempimenti previsti dalla legge 190/2012 come strumento di aggiornamento delle competenze (approccio contenutistico) e delle tematiche dell'etica e della legalità (approccio valoriale). E' essenziale, ad esempio, che i contenuti del PNA 2017, quelli che hanno come riferimento le istituzioni universitarie, siano divulgati, approfonditi e portati a conoscenza di tutto il personale dell'Ateneo, ivi compreso quello docente e ricercatore e quello in regime di lavoro autonomo o affine, con sessioni formative progettate in funzione delle responsabilità individuali e della esposizione ai fattori di rischio.

Il P.N.A. definisce la **rotazione del personale** addetto alle aree a più elevato rischio di corruzione una misura di importanza cruciale tra gli strumenti di prevenzione della corruzione. L'alternanza tra più Responsabili nell'assunzione delle decisioni e nella gestione delle procedure, infatti, riduce il rischio che possano crearsi relazioni particolari tra amministrazioni ed utenti, con il conseguente consolidarsi di situazioni di privilegio e l'aspettativa a risposte illegali improntate a collusione. La rotazione può rappresentare altresì un criterio organizzativo che può contribuire alla formazione del personale, accrescendo le conoscenze e la preparazione professionale del lavoratore. Tuttavia, nell'aggiornamento 2017 del P.N.A. l'ANAC, consapevole della criticità organizzativa di tale misura, rileva che, *pur prevista nei PTPCT delle amministrazioni esaminate, essa non viene poi concretamente attuata*. L'Ateneo di Udine ha effettuato ed ha in corso importanti sviluppi organizzativi, dettati dal riordino di cui alla legge 240/2010 e previsti dal Piano strategico, con lo scopo di riformare l'assetto dipartimentale e le aree dell'Amministrazione centrale. Il nuovo assetto, in parte già consolidato, ha ridotto in numero i dipartimenti, ha arricchito le funzioni ad essi attribuire ed ha previsto l'istituzione a livello dell'Amministrazione centrale di sei direzioni da coprire mediante altrettanti concorsi pubblici. Tali sforzi riorganizzativi adempiono anche ad un criterio sostanziale di rotazione favorendo la circolarità del personale¹⁶ in posizione di responsabilità.

L'Ateneo di Udine pone grande attenzione sullo stato dei rapporti con le **società partecipate**. Sin dal 2015 ha avviato un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute che, al 2016, risultano essere schematizzate dal seguente grafico dove sono differenziate per colore le partecipazioni costituite per attività di ricerca (*spin-off*) da quelle costituite per altri fini (in verde):

facoltà di accedere ("accesso generalizzato"), indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti, a tutti i dati, i documenti e le informazioni detenuti dalle pp.aa. Si tratta di un "rovesciamento della precedente prospettiva che comportava l'attivazione del diritto di accesso solo strumentalmente all'adempimento dell'obbligo di pubblicazione, ora è proprio la libertà di accedere ai dati e ai documenti, cui corrisponde una diversa versione dell'accesso civico a divenire centrale nel nuovo sistema in analogia agli ordinamenti aventi il *Freedom of Information Act (FOIA)* ove il diritto all'informazione è generalizzato e la regola generale è la trasparenza mentre la riservatezza e il segreto eccezioni"¹⁵. Il Consiglio di Stato nel parere reso sullo schema di decreto attuativo ha sottolineato come l'introduzione del nuovo accesso civico segni "il passaggio dal bisogno di conoscere al diritto di conoscere (*from need to right to know*) e rappresenta per l'ordinamento nazionale una sorta di rivoluzione copernicana, potendosi davvero evocare la nota immagine della pubblica amministrazione trasparente come una casa di vetro" (Cons. Stato, sez. consultiva, parere 24 febbraio 2016 n. 515/2016).

¹⁶ In parte la "circolarità" è insita nel meccanismo elettorale di affidamento del ruolo; è questo il caso dei direttori di dipartimento



Completare il processo di razionalizzazione avviato anche nell'ottica di favorire un'alleanza strategica con le università ed una partnership con il sistema della ricerca regionale è prioritario e strategico per l'Ateneo.

Obiettivi generali

Favorire un'approfondita riflessione sui contenuti del PNA 2017 e adottare nei termini ivi previsti l'aggiornamento del PTPCT

Vi è la necessità/opportunità di avviare una fase di approfondimento per giungere entro il termine del 31 agosto 2018 ad un aggiornamento del presente PTPCT al fine di incorporare e tradurre in azioni specifiche le raccomandazioni dell'ANAC con riferimento alle istituzioni universitarie. L'approfondimento non potrà prescindere dai seguenti presupposti:

- la **definizione e pubblicazione di misure a livello di sistema universitario** (atti generali e di indirizzo da parte di ANAC/MIUR e altri soggetti istituzionali) senza, però, che questo implichi una fase di ulteriore attesa (verificare l'esistenza di eventuali *best practices*)
- una reale **condivisione con tutte le componenti dell'Ateneo**, attraverso discussioni aperte, sincere ed approfondite negli organi di governo a livello centrale e dipartimentale, nei *focus-group*, nelle sessioni di formazione/informazione con il personale dirigente/apicale, con il fine di far emergere le misure più appropriate al contesto dell'Ateneo ed il rispettivo scadenziario; i tema da approfondire sono, soprattutto, quelli della trasparenza e dei conflitti di interesse (ad esempio nelle procedure di valutazione/selezione che paiono, più di ogni altro, ricorrenti nelle raccomandazioni dell'ANAC);
- una **forte legittimazione del RPCT**, inteso come ruolo-chiave nel coordinamento del processo, anche attraverso una diversa organizzazione specifica che comprenda le decisioni in merito alla riconducibilità della funzione in capo al direttore generale o al dirigente della costituenda Direzione risorse umane e affari generali, come raccomandato dall'ANAC.

Assicurare piena effettività al diritto di accesso nelle sue diverse articolazioni e alla tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità

Le misure ("di semplificazione") introdotte con il d.lgs. 97/2016 hanno comportato la formazione di norme applicative a livello di Ateneo ed un'organizzazione strutturata sulla base delle tre modalità tipiche dell'accesso civico e cioè:

- **"accesso documentale"**: si intende l'accesso disciplinato dal capo V della legge 241/1990; tali norme non hanno subito modifiche dal d.lgs. 97/2016;

- “**accesso civico**”: si intende l’accesso di cui all’art. 5, comma 1, del d.lgs. 33/2013, come modificato dal d.lgs. 97/2016, ai documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria;
- “**accesso generalizzato**”: si intende l’accesso di cui all’art. 5, comma 2, del decreto trasparenza (decreto legislativo 33/2013, come modificato dal d.lgs. 97/2016).

Gli obblighi di pubblicazione obbligatoria, previsti dal previgente d.lgs. 33/2013, da un lato sono stati in parte abrogati, dall’altro sono stati integrati di ulteriori adempimenti. Gli uffici dell’Ateneo hanno adempiuto entro giugno 2017 alla pubblicazione nella sezione **Amministrazione trasparente** del sito web definendo anche l’articolazione interna delle responsabilità e sono tuttora impegnati a mantenere i dati aggiornati e completi. Per raggiungere tale obiettivo il RPCT ha attivato preventivamente riunioni di gruppo con i singoli uffici detentori della responsabilità rispettivamente della trasmissione dei dati e della loro pubblicazione. Specifici controlli sul completo adempimento degli obblighi di pubblicazione sono stati effettuati dal Nucleo di Valutazione, che ha attestato al 31 marzo 2017 l’assolvimento di specifiche categorie di obblighi di pubblicazione. Da parte sua il RPCT ha effettuato, in epoche diverse, nuovi e continui controlli per verificare l’effettiva e corretta pubblicazione dei dati obbligatori. Particolari questioni, poi risolte, ha suscitato la problematica inerente alla pubblicazione dei dati di cui all’art. 14 del d.lgs. 33/2013, relativamente ai seguenti fatti:

- se siano da considerarsi gratuite, e pertanto non soggette agli obblighi di pubblicazione, le nomine di componenti di organi collegiali dell’Ateneo che percepiscono un “gettone di presenza”
- se siano soggetti a pubblicazione gli emolumenti percepiti a carico della finanza pubblica dai titolari di incarichi dirigenziali.

Sul versante del FOIA il 29 settembre 2017 il Consiglio di amministrazione ha approvato il **Regolamento sul procedimento amministrativo, diritto di accesso e autocertificazione**, integrando lo specifico Regolamento emanato con D.R. n. 447 del 23.07.2010 che riguardava il solo accesso documentale. Concepito come evoluzione ed integrazione del precedente Regolamento sul Procedimento amministrativo, diritto di accesso ai documenti amministrativi e autocertificazione (emanato con D.R. n. 447 del 23.07.2010), il nuovo Regolamento accoglie i principi del FOIA, in particolare quelli riguardanti l’accesso civico semplice e generalizzato, ne definisce le procedure interne e riformula su nuove basi l’elenco dei procedimenti amministrativi di pertinenza dell’amministrazione e delle strutture. In merito a questi ultimi esso opera una scelta semplificativa, accogliendo solo i procedimenti che si concludono con un atto dotato di autoritarietà ed esecutività ed escludendo atti paritetici (es. contratti), atti di programmazione, atti normativi generali e la mera attività amministrativa. Il Regolamento è in fase di pubblicazione.

Completa il quadro delle misure di trasparenza l’**introduzione di un canale di comunicazione riservato** per segnalare all’Ateneo illeciti o casi di *maladministration* nell’Università da parte della società civile. La misura, già prevista nel PTPCT 2016/18, è stata attuata creando uno sportello virtuale, accessibile tramite indirizzi di posta elettronica¹⁷, per consentire a chiunque vi abbia interesse, in particolare ai dipendenti e ai collaboratori dell’Università, di segnalare illeciti o abusi di qualsiasi natura, che evidenzino in particolare situazioni di anomalia e/o configurino la possibilità di un rischio probabile di corruzione (c.d. **wistleblowing**). A tutela di chi effettua le segnalazioni sono stati previsti particolari obblighi di riservatezza in capo a chi le riceve o che ne venga a conoscenza e a coloro che successivamente venissero coinvolti nel processo di gestione della segnalazione. Le novelle introdotte dalla legge 30 novembre 2017, n. 179 “Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell’ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato” (entrata in vigore il 29 dicembre

¹⁷ Gli indirizzi attivati sono: anticorruzione@postacert.uniud.it e anticorruzione@uniud.it

2017) impongono una rivisitazione dell'istituto che potrà avvenire a seguito della pubblicazione delle linee guida previste da ANAC in collaborazione con il Garante della *Privacy*. Da una prima lettura si evince che, con riferimento al settore pubblico (art. 1), si amplia l'ambito di applicazione della normativa rispetto a quanto attualmente previsto dall'art. 54-bis del decreto legislativo n. 165 del 2001 (testo unico sul pubblico impiego). Il personale – incluso anche quello delle aziende che hanno ricevuto appalti dalla P.A. – che denuncia condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del suo rapporto di lavoro non può essere – a causa di tale segnalazione – soggetto a sanzioni, licenziato o sottoposto a misure ritorsive che abbiano effetto sulle condizioni di lavoro; ciò non vale per segnalazioni che diano luogo a calunnia o diffamazione ovvero ad accertamento della responsabilità civile e nei casi di dolo o colpa grave: se emergesse la mancanza di buona fede, il segnalante sarebbe passibile anche di licenziamento senza preavviso. Eventuali misure discriminatorie saranno valutate dall'Anac e dagli altri organismi di garanzia per l'adozione delle relative sanzioni (la cui entità è stata aumentata dal Senato) o di altri provvedimenti. La norma precisa che è a carico del datore di lavoro pubblico dimostrare che le misure discriminatorie o ritorsive siano motivate da ragioni estranee alla segnalazione stessa. Gli atti discriminatori o ritorsivi adottati dal datore di lavoro pubblico sono nulli e il segnalante ha diritto, se licenziato, a essere reintegrato nel posto di lavoro e al risarcimento per gli eventuali danni secondo la disciplina dettata dal D.Lgs. n. 23 del 2015.

La normativa sulla trasparenza pone delicati problemi di raccordo con quella della *privacy*. Il Garante della *privacy* ha rilevato come in materia di trasparenza necessiti un approccio equilibrato per evitare che i diritti fondamentali alla riservatezza e alla protezione dei dati possano essere gravemente pregiudicati da una diffusione, non adeguatamente regolamentata, di documenti che riportino delicate informazioni personali. Occorre quindi tenere in considerazione i rischi per la vita privata e per la dignità delle persone interessate, che possono derivare da obblighi di pubblicazione sui siti istituzionali di dati personali non sempre indispensabili a fini della trasparenza. Rischi che emergono ancora di più in considerazione della delicatezza di alcune informazioni e della loro facile reperibilità grazie ai motori di ricerca, di tal che un eccesso indiscriminato di pubblicità rischia, peraltro, di occultare informazioni realmente significative di contro ad altre del tutto inutili, così ostacolando il controllo diffuso sull'esercizio del potere e degenerando in una forma di sorveglianza massiva.

Il 25 maggio 2018 scadrà il termine ultimo per l'adeguamento al Regolamento Europeo sulla Privacy (Regolamento UE 2016/679 o altrimenti detto **EU General Data Protection Regulation - GDPR**). Il testo - pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea (GUUE) lo scorso 4 maggio - diventerà definitivamente applicabile in via diretta in tutti i Paesi UE a partire dal 25 maggio 2018, quando dovrà essere garantito il perfetto allineamento fra la normativa nazionale in materia di protezione dati e le disposizioni del Regolamento. Le prime linee guida arrivano dal Garante, che ha suggerito alle Pubbliche Amministrazioni tre priorità: la designazione in tempi stretti del Responsabile della protezione dei dati (o *DPO - Data Protection Officer*); l'istituzione del Registro delle attività del trattamento, dove sono descritti i trattamenti effettuati e le procedure di sicurezza adottate, e la notifica delle violazioni dei dati personali, i cosiddetti *Data Breach*.

Prevedere nei programmi di riorganizzazione la rotazione degli incarichi

Il Consiglio di amministrazione ha approvato in data 28 ottobre 2016 il **disegno riorganizzativo** proposto dal Direttore generale ove "la soluzione prospettata prevede un'articolazione della struttura organizzativa in:

- Direzioni: unità organizzativa, con ampia autonomia decisionale, in diretta dipendenza dal Direttore Generale, cui è affidata la gestione di attività omogenee, attraverso l'aggregazione di risorse umane ed economico-finanziarie, tese allo svolgimento di una o più funzioni di particolare ampiezza e/o valenza strategica; Compatibilmente con le risorse assunzionali e finanziarie disponibili e nel rispetto



della normativa vigente in materia, il ruolo di responsabilità di queste unità organizzative viene conferito a personale di qualifica dirigenziale.

- Unità organizzative di secondo e terzo livello: attivate all'interno delle direzioni con compiti di gestione e concorso nel raggiungimento di specifici obiettivi assegnati alla struttura in campi di attività precisamente delimitati ovvero individuate come Unità responsabili di procedimenti o di processi. La differenziazione dei livelli organizzativi terrà conto della complessità e della variabilità delle attività svolte e delle relative responsabilità.
- Uffici di staff specialistico: unità organizzative che forniscono servizi specifici di supporto, programmazione, controllo in modo trasversale alla Direzione generale e alle Direzioni
- Segreterie: unità organizzative di staff al Rettore e al Direttore Generale".¹⁸

La nuova struttura organizzativa proposta prevede, oltre alla direzione generale, **sei direzioni**:

- Direzione didattica e servizi agli studenti
- Direzione servizi alla ricerca e biblioteche
- Direzione amministrazione e bilancio
- Direzione risorse umane e affari generali
- Direzione servizi operativi
- Direzione coordinamento centri

Completano il quadro riorganizzativo due **strutture di staff specialistico** (Gestione sistema qualità d'Ateneo, Pianificazione e controllo direzionale) e **due segreterie** (segreteria del Rettore e segreteria della Direzione generale).

Il progetto è in corso di realizzazione¹⁹ e verrà implementato a fasi successive, in un orizzonte triennale (2017-2019) in relazione alle risorse finanziarie e assunzionali disponibili, in coerenza con gli atti di programmazione finanziaria e del personale, tenuto conto della priorità individuate rispetto alle strutture organizzative coinvolte. Si avrà così una fase di progressiva transizione tra l'attuale organizzazione e la nuova struttura nella quale verranno aggregate le funzioni svolte dalle unità organizzative oggi esistenti, come previsto nel progetto. La struttura organizzativa delle direzioni (microstruttura) sarà definita in fase di attivazione di ciascuna direzione in relazione alle specifiche esigenze correlate alla complessità delle funzioni e competenze.

Tale importante programma riorganizzativo implica, di per sé, una **notevole rotazione del personale** poiché esso determina potenzialmente un cambiamento al vertice delle unità organizzative ed una redistribuzione del personale assegnato. Tuttavia, affinché esso determini effetti a più lungo termine, deve essere accompagnato da azioni che consentano di ridurre i rischi che derivano dal consolidarsi di relazioni che possono alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa, conseguenti alla permanenza nel tempo nel medesimo ruolo o funzione. Il programma riorganizzativo deve essere quindi sostenuto anche mediante **l'individuazione, nel rispetto della partecipazione sindacale, delle modalità di attuazione della rotazione del personale** in posizione di rischio nonché la definizione dei tempi di rotazione in modo da contemperare le esigenze dettate dalla legge con quelle dirette a garantire il buon

¹⁸ Cfr. delibera CdA 28/10/2016

¹⁹ Quanto allo stato di avanzamento del programma, nel corso del 2017, dopo aver completato il percorso riorganizzativo delle strutture decentrate, che ora prevede la presenza di 8 dipartimenti, l'Ateneo ha avviato il percorso di riorganizzazione dell'Amministrazione centrale (AMCE) che porterà a ridefinire il nuovo assetto organizzativo, pubblicando i seguenti concorsi pubblici riferiti a posizioni dirigenziali di aree particolarmente esposte al rischio di corruzione:

- Concorso pubblico, per 1 posto di Dirigente di seconda fascia, presso la Direzione risorse umane e affari generali
- Concorso pubblico, per 1 posto di Dirigente di seconda fascia, presso la Direzione servizi operativi.

andamento dell'amministrazione. Per quanto riguarda gli incarichi dirigenziali, il criterio di rotazione deve essere previsto nell'ambito del **regolamento contenente i criteri di conferimento** degli incarichi dirigenziali oppure negli atti di conferimento.

Si deve puntare, quindi, al coinvolgimento del personale in percorsi di formazione e aggiornamento continuo, con l'obiettivo di **creare competenze di carattere trasversale** e professionalità che possano essere utilizzate in una pluralità di settori. La programmazione delle attività formative dovrà tener conto della necessità di distinguere percorsi di formazione obbligatoria a livello generale e specifico e dovrà essere realizzata secondo criteri di massima partecipazione del personale operante nei settori a più elevato rischio di corruzione, nonché di trasparenza delle procedure di selezione del personale cui sono rivolte le attività formative.

Con riferimento ai contenuti specifici in materia di prevenzione della corruzione le **materie oggetto di formazione** sono costituite da:

- normativa e regolamenti interni in materia di prevenzione e lotta alla corruzione, etica della legalità;
- normativa e regolamenti interni in materia di trasparenza e accesso;
- classificazione dei procedimenti maggiormente esposti al rischio della corruzione e disciplina delle azioni specifiche di contrasto;
- azioni formative a supporto dell'applicazione del Regolamento europeo in materia di protezione dei dati personali (RGPD);
- azioni formative a supporto del R.U.P. – responsabile Unico del Procedimento.

Conflitto di interessi: verifica delle dichiarazioni sulla insussistenza delle cause di inconferibilità o incompatibilità

Il conflitto di interessi è un tema molto dibattuto dentro e fuori le istituzioni universitarie con riferimento non solo ai processi di reclutamento, ma anche ai modi di svolgimento delle funzioni tipiche, la ricerca e la didattica. Nel PNA 2017 l'ANAC, alla luce dei risultati dei tavoli di confronto effettuato con gli *stakeholder* del sistema e nel pieno rispetto dell'autonomia organizzativa delle amministrazioni, approfondisce gli ambiti in cui possono verificarsi situazioni di conflitto di interessi al solo scopo di indicare ai soggetti del sistema come procedere nella individuazione dei rischi e di suggerire alcune possibili misure, organizzative e procedurali, di prevenzione, la cui effettiva e definitiva configurazione è naturalmente rimessa alle stesse università e agli altri soggetti cui il documento è rivolto.

L'ANAC parte tuttavia dal presupposto che, *nel comparto università, l'area delle discipline sui conflitti di interessi e le situazioni di incompatibilità, con particolare riferimento al personale docente e ricercatore, appare caratterizzata da incertezza interpretativa e da un alto livello di difformità applicativa. Il rischio di conflitto di interesse, le cui cautele sono disciplinate in via generale per tutti i dipendenti pubblici all'art. 53, d.lgs. 165/2001, investe in modo del tutto singolare il comparto delle università, ove – diversamente da altre amministrazioni – lo svolgimento di attività collaterali di carattere applicativo (consulenza, esercizio professionale, attività redazionali e, in ogni caso, le attività extra-istituzionali) può conciliarsi legittimamente e anche virtuosamente con l'autonomia di ricerca. Per questi motivi, la posizione di professore universitario e di ricercatore è destinataria di una disciplina speciale che detta uno specifico regime di incompatibilità e afferma un peculiare regime di attività libere, eventualmente assoggettate a regime autorizzatorio, volto alla verifica caso per caso della situazione di conflitto di interesse. L'art. 6, commi 9, 10, 11 e 12, l. 240/2010 ha innovato lo statuto del personale docente, a tempo pieno e/o a tempo definito,*

sovrapponendosi alla disciplina del regime di incompatibilità precedentemente disciplinato dal d.P.R. 382/1980, del quale dichiara la perdurante vigenza in parte qua²⁰.

Tralasciando le criticità a livello di sistema (che sono forse prevalenti), l'ANAC rileva che, a livello di ateneo, le situazioni di conflitto più ricorrenti possono annidarsi:

- nello **svolgimento dell'attività di ricerca**, in relazione alla tipologia di attività esperita, sotto il profilo sia soggettivo sia oggettivo (ad esempio, nel creare i cd. **spin off universitari**, occorre verificare l'assenza di conflitti di interesse tra i soci dello stesso e l'attività di formazione, di ricerca, di consulenza svolta dai componenti del relativo dipartimento universitario);
- in situazioni di interferenza degli interessi personali del docente con lo svolgimento dei propri **compiti istituzionali di didattica e ricerca**, ad esempio nello svolgimento di esami di profitto o in altre funzioni didattiche anche in veste di componente di commissioni
- nella composizione irregolare delle commissioni con la presenza di soggetti che siano in conflitto di interessi con i candidati²¹
- nel **cumulo di ruoli ed incarichi** tra funzioni svolte presso il MIUR, l'ANVUR, il CUN e altri organi operanti in sede centrale in tema di università e ricerca e quelle adempiute in seno al proprio ateneo ovvero tra più incarichi cumulati all'interno dell'ateneo o presso atenei diversi dal proprio.
- nell'esercizio dei poteri di indirizzo e vigilanza dell'università nei confronti dell'ente privato da essa costituito o comunque da essa controllato o partecipato.

Tra le misure da programmare nel PTPCT vi sono quelle relative alle modalità di attuazione delle disposizioni del d.lgs. 39/2013, con particolare riferimento alle **verifiche e ai controlli dell'insussistenza di cause di inconferibilità e di incompatibilità di incarichi**. Il sistema di vigilanza sull'osservanza delle disposizioni contenute nel predetto d.lgs. 39/2013 fa capo sia al RPCT sia all'ANAC. L'ANAC si è più volte pronunciata su tale materia e ha adottato linee guida relative al ruolo e funzioni del RPCT nel procedimento di accertamento delle inconferibilità e delle incompatibilità²². L'attività di vigilanza deve rivolgersi anzitutto:

- agli **incarichi amministrativi di vertice**;
- **incarichi dirigenziali o di responsabilità, interni ed esterni**, nell'Ateneo e negli enti di diritto privato in controllo dell'Ateneo;
- **incarichi di amministratore di ente di diritto privato** in controllo dell'Ateneo.

Compete al RPCT con il supporto degli uffici dedicati di accertare, con la massima cautela, la veridicità delle dichiarazioni rilasciate, all'atto della nomina, dall'interessato ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. 39/2013 relative alla insussistenza di una delle cause di inconferibilità e incompatibilità individuate dallo stesso decreto.

Società in controllo pubblico: revisione dei processi di privatizzazione e esternalizzazione di funzioni, attività strumentali e servizi pubblici

Il quadro normativo in materia di società a partecipazioni pubblica è in costante evoluzione. Il nuovo si deve all'intervento del d.lgs. 97/2016 insieme al d.lgs. 175/2016 "Testo unico in materia di società a

²⁰ PNA 2017, pagg. 69-70

²¹ La delibera ANAC del 1 marzo 2017, n. 209 ha precisato che «ai fini della sussistenza di un conflitto di interessi fra un componente di una commissione di concorso e un candidato, la collaborazione professionale o la comunanza di vita, per assurgere a causa di incompatibilità, così come disciplinata dall'art. 51 c.p.c., deve presupporre una comunione di interessi economici o di vita tra gli stessi di particolare intensità e tale situazione può ritenersi esistente solo se detta collaborazione presenti i caratteri della sistematicità, stabilità, continuità tali da dar luogo ad un vero e proprio sodalizio professionale»

²² Cfr. delibera ANAC n. 833 del 3/8/2016

partecipazione pubblica” (TUSP). Tale disciplina, al fine di perseguire gli scopi della riconduzione delle partecipazioni al perseguimento dei fini istituzionali dell’amministrazione e del massimo risparmio di risorse pubbliche, detta regole più stringenti sulle procedure di scelta quanto alla **costituzione di nuove società o al mantenimento di partecipazioni in atto**, che devono essere oggetto di “analitica motivazione” (art. 5) e di una annuale analisi dell’assetto delle società di cui detengono partecipazione, anche attraverso un “piano di riassetto” o di “razionalizzazione” (art. 20). Sono, poi, dettate norme sulle finalità perseguibili con la partecipazione in società (art. 4), sull’organizzazione e gestione delle società a controllo pubblico, quali l’adozione di contabilità separate per la distinzione tra attività di pubblico interesse e attività “svolte in regime di economia di mercato”, la valutazione del rischio aziendale, l’adozione di più qualificati strumenti di “governo societario” (art. 6), la gestione del personale secondo regole sul reclutamento che avvicinino tali società al regime del lavoro con le pubbliche amministrazioni (art. 19). Il legislatore persegue, quindi, in materia di società partecipate, un obiettivo di razionalizzazione e di più netta distinzione tra attività di pubblico interesse, che possono giustificare il mantenimento di società in controllo o di partecipazioni minoritarie, e attività economiche di mercato, da lasciare a soggetti privati non partecipati, soprattutto al fine di garantire la libera concorrenza e la riduzione degli sprechi di risorse pubbliche²³.

Il Consiglio di amministrazione, nella seduta del 24 febbraio 2017, ha approvato la relazione di “Ricognizione straordinaria delle società e delle partecipazioni societarie direttamente e indirettamente detenute” adempiendo nei termini al dettato di cui all’art. 24 del d.lgs. 175/2016 (TUSP) entrato in vigore il 23 settembre 2016. La predetta relazione contiene l’elenco delle partecipazioni societarie incluse nel piano di razionalizzazione²⁴. Esse sono:

- Fare srl
- Friuli Innovazione scarl
- MARE TC FVG scarl
- Consorzio per il Centro di Biologia Molecolare scarl (CBM)
- CRITA scarl (in liquidazione).

Delle medesime partecipazioni societarie sono indicate le azioni distintamente da intraprendere nel rispetto dei criteri di cui agli artt. 4 e 20 comma 2 del T.U. Da tali azioni risulterà, al termine del programma, che la società FARE srl sarà l’unica partecipazione di controllo nella forma di società *in house*. Recentemente è stato inoltre deliberato (delibera CdA 29 settembre 2017) che la medesima srl sia trasformata in una **Fondazione interuniversitaria**, unitamente agli altri atenei regionali, ai sensi del dpr. 254/2001. In tema di trasparenza nel corso del 2017 l’Ateneo ha pubblicato i dati (fino al 2016) di cui all’art. 22 del d.lgs. 33/2013 con l’indicazione delle funzioni attribuite e delle attività svolte in favore dell’Ateneo o delle attività di servizio pubblico affidate. Ha inoltre effettuato tramite il RPCT costante

²³ L’ANAC è intervenuto, in più occasioni ma da ultimo con determinazione n. 1134 del 8 novembre 2017, con aggiornamenti delle Linee guida per l’attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici²³. La stessa ANAC, nel PNA 2017, ha focalizzato il fenomeno con riferimento alle istituzioni universitarie osservando che *il ricorso a soggetti provati esterni costituiti dalle stesse università o ai quali le università partecipano appare volto alla esternalizzazione di una serie diversificata di attività*:

- a) in primo luogo, tali soggetti si vedono attribuire compiti e funzioni proprie dell’università, quali servizi resi agli studenti (biblioteca, segreterie, alloggi), o la progettazione ai fini della partecipazione a bandi nazionali o europei;*
- b) in secondo luogo, tali soggetti erogano servizi a favore della medesima università (si pensi alle manutenzioni, ai servizi informatici, alla promozione esterna dell’ateneo);*
- c) in terzo luogo, si registrano le attività denominate spin-off o start-up, che consistono nello svolgimento di attività di ricerca o di altre attività tecniche (misurazioni, accertamenti) ovvero nella utilizzazione industriale dei risultati della ricerca.*

²⁴ Le casistiche di esclusione sono riconducibili a tre tipologie: natura di spin off della partecipazione (escluse dall’ambito di applicazione del TU), società liquidate nel corso del 2016, cessione della quota detenuta dall’Ateneo nel corso del 2016.

vigilanza e impulso nei confronti dell'unica **società in house** (FARE srl) sulla nomina del RPCT e sull'adozione delle misure di prevenzione anche integrative del "modello 231", ove adottato.

Monitoraggio delle procedure: audit interni

Per la prima volta nel 2016 è stato introdotto un piano di audit interno, approvato dal Consiglio di amministrazione in data 23 ottobre 2015, pensato in modo stabile e sistematico, condotto da personale appositamente formato con il fine di rilevare, tramite evidenze documentali, come vengono attuate le procedure adottate dall'organizzazione. L'audit è stato effettuato mediante analisi di alcune procedure individuate in funzione dei potenziali rischi a cui l'attività amministrativa o il patrimonio dell'Università possono essere esposti. La valenza innovatrice di tale forma di controllo interno, pensata con riferimento al miglioramento continuo dell'efficacia/efficienza delle procedure e della loro qualità, è palese e significativa la scelta delle procedure sottoposte all'audit che attengono ad aree (appalti, approvvigionamenti, gestione del patrimonio) di grande interesse anche per i rischi di corruzione.

L'esperimento è stato ripetuto nel 2017 con l'analisi di altre procedure in modo da generare costante tensione verso il miglioramento della qualità. L'audit potrà prendere inoltre a riferimento, ad esempio, anche il rispetto dei tempi procedurali, l'assenza di conflitti di interesse, la trasparenza dei documenti e dei dati, il rispetto dei codici di comportamento. In questo senso si assume che i piani di audit interno abbiano valenza anche ai fini del **monitoraggio dei temi tipici della prevenzione della corruzione** nella sua accezione più vasta e possano essere integrati nelle misure di prevenzione, in particolare quelle che prevedono un sistema di monitoraggio del rispetto dei tempi procedurali in ottemperanza alle previsioni dell'art. 1 comma 28 della l. n. 190.

Piano delle misure di prevenzione

La tabella sotto riportata sintetizza le misure previste nel corso del triennio di riferimento 2018-2020:

Misura di prevenzione	Obiettivi	Tempistica	Responsabili	Modalità di verifica dell'attuazione
2018				
PTPCT 2018 - 20	Aggiornamento del PTPCT 2018/20 mediante attivazione di <i>focus-group</i> sui temi specifici del PNA 2017	Entro luglio 2018	RPCT Responsabili delle strutture Dirigenti	Approvazione da parte del CdA
Società ed enti di diritto privato non in controllo	Adozione di protocolli di legalità	Entro dicembre 2018	ALEG	Report inviato a RPCT
Classificazione delle attività a rischio	Affinamento e sviluppo della tabella di classificazione delle aree organizzative e dei processi a maggior rischio specifico	Entro dicembre 2018	RPCT Gruppo di lavoro responsabili di struttura	Pubblicazione dei dati sul sito web
Trasparenza e accesso civico	Emanazione del Regolamento per la gestione dell'accesso civico	Entro febbraio 2018	ALEG	Pubblicazione sul sito web
Formazione in tema di prevenzione della corruzione e della trasparenza	Formazione sui temi della trasparenza e dell'accesso civico indirizzato ai responsabili di struttura	Entro giugno 2018	RPCT ALEG APER	Acquisizione del numero di partecipanti

Prosecuzione del piano di <i>internal audit</i>	Con riferimento a procedure a maggior rischio specifico	Entro dicembre 2018	Da individuare (DG - CdA)	Report inviato a RPCT
2019				
Codice di comportamento	Adozione di un documento unico che coniughi le finalità del codice etico e quelle del codice di comportamento	Entro giugno 2019	RPCT ALEG Organi di governo centrale	Approvazione da parte degli Organi di governo centrale
Commissione di garanzia (collegio di disciplina)	(Ri)definirne la composizione e la disciplina in modo tale che sia assicurato il massimo grado di imparzialità e per garantire la terzietà	Entro giugno 2019	ALEG	Approvazione da parte degli Organi di governo centrale
Società in controllo	Presidio e consulenza sulle attività e gli adempimenti in materia da parte della società <i>in house</i>	Entro dicembre 2019	RPCT	Report inviato a RPCT da parte della società <i>in house</i>
Formazione in tema di prevenzione della corruzione e trasparenza	Erogazione corso di formazione sui temi dell'etica e della legalità rivolto a tutto il personale t.a.	Entro giugno 2018	RPCT APER - Ufficio personale tecnico amministrativo	Acquisizione dati relativi alla partecipazione
Ulteriori misure di trasparenza	Istituzione di un canale riservato per la segnalazione di illeciti da parte della società civile	Entro novembre 2019	RPCT DICS	Report inviato a RPCT
Prosecuzione del piano di <i>internal audit</i>	Con riferimento a procedure a maggior rischio specifico	Entro dicembre 2019	Da individuare (DG - CdA)	Report inviato a RPCT
2020				
Regolamento <i>spin-off</i>	Predisposizione di norme integrative rispetto al ruolo e agli obblighi del personale docente/ricercatore	Entro marzo 2020	ARIC	Approvazione da parte del CdA

Considerazioni finali

Il Piano viene aggiornato annualmente; ciascun aggiornamento terrà conto di:

- normative sopravvenute che impongono ulteriori adempimenti in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza;
- normative sopravvenute che incidono sui processi dell'Università;
- emersione di rischi non considerati nella predisposizione del Piano vigente.

Sul presente Piano il Responsabile per la prevenzione della corruzione si riserva di effettuare, quando necessario, interventi di "micro-revisioni" tesi a correggere eventuali refusi, errori formali, formattazioni e soprattutto ad aggiungere annotazioni, precisazioni e quanto necessario per favorire la leggibilità del documento a tutti gli attori coinvolti.

Si raccomanda di consultare e verificare *online* che la versione utilizzata e/o stampata sia l'ultima versione disponibile.



Le vere e proprie modifiche del documento e quindi gli interventi di aggiornamento strutturale e sostanziale del programma saranno indicate nell'apposita pagina riservata al Programma nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito www.uniud.it.

* * *

Udine, 19 gennaio 2018

Il Responsabile per la prevenzione
della corruzione e la trasparenza
Francesco Savonitto